



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2010

---

## **Integrationspolitik des Zufalls**

Kübler, Daniel ; Pineiro, E

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-42182>

Newspaper Article

Originally published at:

Kübler, Daniel; Pineiro, E. Integrationspolitik des Zufalls. In: Neue Züricher Zeitung, 198, 27 August 2010, 21.

OPED Kommentare

Auswärtige Autoren, AA

## **Integrationspolitik des Zufalls**

Seit der Revision des Bundesgesetzes über die Ausländer im Jahre 2008 ist die Integrationspolitik in der Schweiz um ein Instrument reicher. Die Behörden können mit Ausländerinnen und Ausländern sogenannte Integrationsvereinbarungen abschliessen. Damit werden diese Personen verpflichtet, Sprach- oder Integrationskurse zu absolvieren. Integration, so die Idee, ist auch eine Frage des persönlichen Engagements, das mit den Vereinbarungen eingefordert werden kann. Die Schweiz steht da nicht alleine. Die Niederlande führten 1998 verpflichtende Einführungsprogramme für Zugewanderte ein, 1999 folgte Dänemark. Seit 2003 arbeiten Österreich und Frankreich mit Integrationsvereinbarungen, Deutschland führte 2005 verpflichtende Integrationskurse ein. Praktisch alle Länder setzen den Schwerpunkt auf Sprachkurse.

### **Zwei Modelle**

In der Schweiz sind die Kantone zuständig für die Umsetzung der Integrationsvereinbarungen, die kantonalen Unterschiede sind beeindruckend: Einige Kantone verzichten gänzlich auf Integrationsvereinbarungen. Aber auch unter denjenigen Kantonen, welche sich zur Übernahme dieses Instruments entschlossen haben, zeigen sich grosse Differenzen. Konkret haben sich zwei unterschiedliche Modelle herauskristallisiert. Im ersten Modell werden Integrationsvereinbarungen breit eingesetzt. Im Vordergrund stehen hier nicht nur bereits anwesende Ausländer mit Integrationsdefiziten, sondern auch Neuzuzüger, mit denen man möglichst flächendeckend Integrationsvereinbarungen abschliessen möchte. Die Verpflichtung zu einem aktiven Bemühen um Integration soll hier präventiv spätere Defizite vermeiden. Sprach- und Integrationskurse sollen den Integrationsprozess beschleunigen. Dieses Modell verfolgen etwa die Kantone Aargau, Baselland, Solothurn und Zürich. Der administrative Aufwand ist beachtlich. Im Kanton Zürich ziehen jährlich rund 27 000 Personen neu aus dem Ausland zu. Die personellen Grenzen der Gemeinde- und Kantonsbehörden sind schnell erreicht. Skepsis ist angebracht, ob die Verwaltung überhaupt in der Lage ist, dem Anspruch dieses Modell gerecht zu werden.

Im zweiten Modell werden Integrationsvereinbarungen als Ultima Ratio eingesetzt. Sie werden nur mit Ausländern abgeschlossen, die trotz längerem Aufenthalt in der Schweiz weiterhin grosse Integrationsdefizite aufweisen. Damit wird von diesen Personen ein grösseres persönliches Engagement für ihre Integration eingefordert. Dieses Modell findet sich im Kanton Basel-Stadt. Es beruht auf der Feststellung, dass die allermeisten Einwanderer sich aus eigenem Antrieb um ihre Integration bemühen. Im Gegensatz zum präventiven Modell wird hier der Staat erst dann tätig, wenn der Integrationsprozess nicht vorankommt oder vollends zu scheitern droht.

Dass dieses Modell trotz einer intensiveren Betreuung im Einzelfall die Ressourcen der Behörden insgesamt weniger stark beansprucht, liegt auf der Hand. Aus Sicht der Betroffenen präsentiert sich eine Integrationsvereinbarung sehr unterschiedlich. Kantone, welche das

präventive Modell verfolgen, setzen auf Beratung und individuelle Begleitung. Hier dominiert die Haltung einer wohlwollenden Förderung, auch wenn die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung angedroht werden kann. Diese Gefahr verblasst jedoch angesichts der einvernehmlichen und ermutigenden Hilfe der Beamten, mit denen die Integrationsvereinbarung abgeschlossen wird. In Kantonen mit dem Ultima-Ratio-Modell treffen die Ausländer auf eine Druck erzeugende und auf Sanktion ausgerichtete Integrationsvereinbarung. Das Beratungsklima weicht hier einer behördlich-administrativen Vollzugskultur. Die Gefahr einer Ausweisung wird betont und ein distanziert-sachlicher Kontakt zum Ausländer etabliert.

Problematisch ist, dass nicht der einzelne Fall und das spezifische Verhalten des Ausländers, sondern der Wohnkanton darüber entscheidet, welche Verwaltungspraxis zum Zuge kommt. Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen integrationspolitischen Instruments der Integrationsvereinbarung können aus zwei Gründen nicht befriedigen. Das präventive Modell, erstens, bedingt derart umfangreiche Verwaltungsressourcen, dass bezüglich seiner Realisierbarkeit und somit auch seiner Wirksamkeit in der Praxis Zweifel angebracht sind.

Zweitens ist die unterschiedliche Behandlung der betroffenen Personen je nach Wohnkanton, manchmal sogar je nach Wohngemeinde innerhalb eines Kantons, aus rechtsstaatlicher Sicht höchst problematisch. Dies umso mehr, als mit dem Instrument der Integrationsvereinbarung der Staat weit sehr in die Privatsphäre des Einzelnen vordringen kann.

#### Föderalistischer Flickenteppich

Soll an Integrationsvereinbarungen festgehalten werden, ist es dringend notwendig, die Zielgruppen klarer zu definieren und die entsprechenden Verfahrensschritte und -regeln stärker zu vereinheitlichen. Erwartungen und Pflichten mit denen Ausländer konfrontiert werden, bedürfen einer stärkeren Konkretisierung und besseren rechtlichen Verankerung. Erst dann können sie die Tragweite ihres Tuns und Unterlassens einschätzen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen hingegen, dass der föderalistische Flickenteppich hier zu einer stossenden Ungleichbehandlung führt. Die Ziele der heutigen Integrationspolitik Chancengleichheit und Partizipation werden dadurch unterminiert.

Integration hat nur eine Chance, wenn das Prinzip der Gleichbehandlung hochgehalten wird. Integrationschancen und Leistungen dürfen auch für Ausländerinnen und Ausländer nicht zu einer Frage des Zufalls werden. Daniel Kübler ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Zürich und Abteilungsleiter am Zentrum für Demokratie Aarau. Esteban Piñeiro ist Dozent am Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW in Basel.